

KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSEK ÉS A MODERN BÜROKRÁCIA SZEREPÉNEK VÁLTOZÁSA

A közelmúlt szemléleti változásai a döntési folyamatok értelmezését általánosságban is gazdagították. Ma már széles körben hat az a felismerés, hogy a magánszférától a közszféra irányába mutató hatásirány fordítottja is érvényes: a közszektor működéséből is vonhatók le hasznos kiindulópontok a magánvállalkozások döntéshozatali folyamatainak jobb megértéséhez. Témája kifejtésén belül a szerző érinti a bürokrácia közpolitikai szerepének történelmi alakváltozásait, valamint a modern bürokrácia és a hivatásos politika együttlétezése jelenségét is.

Az üzleti élet és a közszolgáltatási szféra között köztudottan jelentős eltérések vannak. Nemcsak arról van szó, hogy az üzleti élet árbevételei a fogyasztótól származnak, a közszolgáltatásban pedig közpénzeket, azaz az adófizetők pénzét használják fel. Lényeges különbség az is, hogy az üzleti vállalkozás természete szerint profitorientált, míg a közszolgáltatásban az ellátási kötelezettség morális és pragmatikus szempontjai az irányadók. Az üzleti életben a vezetőket a nyereség előállításának mértéke szerint értékelik, a közszolgáltatásnál pedig aszerint, hogy mennyiben teljesítették a kormányon levő politikai erők programjait. További eltérés, hogy a közszolgáltató intézmények döntési rendszere alapvetően demokratikus, nyitott, a nyilvánosság által ellenőrizhető, míg az üzleti életben nagyon gyakran gyors és titkos döntések meghozatalára kényszerülnek. A közszolgáltató intézmények nem mindig érhetik el azt a fajta eredményességi szintet, amely az üzleti életben alapkövetelmény, mert bizonyos szolgáltatásoknál mindenkit egyformán kell kiszolgálni – a fizetési képességek különbségeitől függetlenül. A közszolgáltatási szférában egyetlen hiba is végzetes hatásúnak bizonyulhat, az eredményes tevékenységet pedig természetesnek veszik. Így a közalkalmazottakban különösen erősen alakul ki a hibák elkerülésének mentalitása, és ezért nem motiválhatók ugyanúgy mint az üzleti élet alkalmazottjai.

Érdekes történelmi sajátosság, hogy az imént felsorolt különbségek ellenére az üzleti életben az elmúlt száz-százötven évben kifejlődött tel-

jesítményösztönző rendszerek – bizonyos fáziskülönbséggel – hatottak a közintézmények világában is.

➤ Ennek első történelmi példája a taylorizmus, a tudományos vezetés iskolája, amelyet az amerikai közigazgatást átforgató progresszívek mozgalmá ültetett át a közszolgáltatási szférába.

➤ Ez a folyamat – analóg módon – megismétlődött az Elton Mayo nevével fémjelzett humán relations teljesítményösztönzési rendszernél, amely lényegében a szociálpszichológiai tényezők oldaláról történő teljesítményösztönzés autómó lehetőségein alapult.

➤ A harmadik nagyobb átültetési hullám a hetvenes években kezdődött. Ekkor vált nyilvánvalóvá, hogy a világgazdasági korszakváltás versenyzás megteremtésére irányuló teljesítménykövetelményei új ösztönzési energiák felszabadítását igénylik. Ezt a funkciót a participatív szemléleten nyugvó vezetési rendszerek végezték el, amelyek a munkacsoportok és az egyéni munkavállalók hatalmi ambícióinak kielégítését kapcsolták össze a tevékenységi követelmények kiszélesítésével. Ez a szemlélet öltött konkrét formát a japán minőségi körökben, a német „Mitbestimmung“ rendszerben, a munkakörök szélesítésének és a döntési kompetenciák gazdagításának Svédországban kiépült ösztönzési rendszereiben.

A nyolcvanas években ezek a rendszerek konszolidálódtak, meggyökeresedtek az üzleti életben, és a jóléti állam válságtüneteitől terhes

kényszerhelyzetében beáramoltak a közszolgálati intézmények vezetési rendszereibe.

A fent vázolt történelmi tendenciák fényében célszerű megvizsgálni azt a szemléletváltozást, amely a közszektorban zajló közpolitikai döntések megvalósításának felfogásában végbe ment. Ez nemcsak a döntések megvalósításának értelmezésében hozott változást, hanem új módon értelmezte az egész döntési folyamatot, valamint kihatott a modern közszolgálat, a bürokrácia szerepének történelmi alakváltozásaira is.

Úgy tűnik, hogy ez a közelmúltban megkezdődött és napjainkban is tartó szemléleti változás a döntési folyamatok értelmezését általánosságban is gazdagítja. Vagyis a fentebb részletezett, a magánszférától a közszféra irányába mutató hatásirány fordítottja is érvényes: a közszektor működéséhez kapcsolódó szakirodalom is tartalmazhat hasznos kiindulópontokat a magánvállalkozás döntéshozatali folyamatának jobb megértéséhez.

A közpolitikai döntések megvalósítása

Az 1970-es évektől a közpolitikai tudományos irodalom érdeklődése fokozatosan a megvalósítási folyamatok felé fordult. Általánossá vált az a felismerés, hogy a közpolitikai folyamat „második felében”, a döntéshozatalt követő megvalósításban nem egyszerű végrehajtás történik, hanem a döntések alapján, azokból kiinduló programokat valósítanak meg, amelyek a megvalósítás során maguk is lényeges változásokon mehetnek keresztül. A megvalósítási problémák azért kerültek a figyelem középpontjába, mert felismerték, hogy „hiányzik a kapcsolat” a közpolitikai programok célja és a programok következményei között (Hargrove, 1975).

Mindezideig hiányzott a megvalósítási folyamatok elméleti feltevésekből kiinduló rendszeres áttekintése. Az első ilyen típusú munka Pressman és Wildavsky nevéhez fűződik (Pressman–Wildavsky, 1973), a közpolitika tudományára azonban jellemző volt, hogy képviselői megszállottan vizsgálták a döntéshozatalt, a közpolitikai programok megalkotását a megvalósítás „gyakorlati részleteit” azonban ráhagyták a vezetés- és szervezéstudomány képviselőire.

A hetvenes évek közepétől gomba módra szaporodó tudományos irodalom közös jellemzője, hogy szükségesnek tartja a közpolitikában a megvalósítási folyamatok önálló, elkülönült vizsgálatát. A közpolitikai folyamatok ugyanis operatív természetűek, ami azt is jelenti, hogy minden

közpolitikai döntés annyit ér, amennyit abból megvalósítanak. Másrészt a döntések megvalósítása bonyolult és változó gazdasági-társadalmi-politikai-jogi-szervezeti körülmények között történik, és ez az esetek túlnyomó többségében szükségessé teszi a döntések tartalmának és a megvalósítás előzetes időzítésének módosítását is.

A döntéshozatal és a megvalósítás mindazonáltal nincs „kínai fallal” egymástól elválasztva. Az önálló vizsgálódás mindenképpen indokolt, de ennek nem az a célja, hogy a döntéshozatali és a megvalósítási mozzanatokat elszigetelje egymástól. Éppen ellenkezőleg. Csak a megvalósítási folyamatok önálló vizsgálata teszi lehetővé, hogy azt a rendkívül speciális viszonyrendszert, amely a két mozzanatot összeköti realiztikusan, történelmi plaszticitással bemutassuk. Már most előre kell bocsátani, hogy a szakirodalom megkülönbözteti a közpolitikai folyamatok „felülről-lefelé” irányuló és „alulról-felfelé” irányuló karakterét. Mindkét modell megegyezik abban, hogy a megvalósítást nem tekinti a döntéshozatal függvényének, hanem olyan önálló problématerületnek, amely ugyan nem vezethető le mechanikusan a döntéshozatalból, de megérteni a folyamatot csak a két mozzanat – a döntéshozatal és a megvalósítás – együttes ismeretéből lehet.

A megvalósítás „felülről-lefelé” modellje

Hagyományosan – David Eastonig visszanyúlóan – a szakirodalom megkülönböztette a politika alkotásának, a politika megvalósításának és az eredmények értékelésének mozzanatát. A megvalósítás folyamatát úgy értelmezték, hogy ebben a folyamatban közpolitikai döntésekben kifejezett célokat valósítanak meg.

Ez a meghatározás kézenfekvőnek tűnt. Azonban a közpolitikai döntések megvalósításának gyakorlati elemzése során kiderült, hogy a megvalósítás távolról sem egyszerű, zökkenőmentes alkalmazási folyamat. Sőt! Olyan kudarcok sem zárhatók ki, amelyek azzal járnak, hogy a közpolitikai döntések céljai és a programok megvalósítás után végzett értékelésének eredményei egyáltalán nem hasonlítanak egymásra.

Ez a felismerés különösen élesen rajzolódott ki az Egyesült Államokban a hatvanas években kezdeményezett közpolitikai programoknál. Johnson elnök „Nagy Társadalom” elképzelését közpolitikai programok egész sora volt hivatott megvalósítani. A programok elemzése során

kiderült, hogy szakadék tátong a központi célok és a helyi megvalósítás realitásai között. Megjegyzendő, hogy már korábban is megfogalmazódott hasonló jellegű felismerés Roosevelt elnök társadalmi reformelképzeléseket megvalósító politikájának elemzése során (Selznick, 1949).

1. Ezek az elemzések arra irányították a figyelmet, hogy a közpolitikai programok eredményei nagymértékben függnék a kormányzati intézmények kapcsolatrendszerétől és az egyes szervezetek működési sajátosságaitól. Kimutatták, hogy a különböző szintű kormányzati szervek és közintézmények kapcsolataiban, valamint az egyes szervezetek belső működési sajátosságaiban megnyilvánuló fogyatékoságok következtében a megvalósítás mindig deficités az elhatározott célok tükrében. Sőt! Ez a deficit még kumulálódhat is.

Ezen a ponton vetődik fel az a kérdés, hogy melyek akkor a célokkal leginkább harmonizáló, „a lehető legtökéletesebb megvalósítás” előfeltételei. Ezeket a feltételeket Hogwood és Gunn (1984) a következőképpen határozza meg:

- a megvalósító intézmények működésének külső feltételrendszere nem okoz bénító kényszereket,
- a közpolitikai programok megvalósításához elegendő idő és megfelelő források állnak rendelkezésre,
- a megfelelő erőforrások nemcsak globálisan elegendők, hanem a megvalósítás minden fázisában rendelkezésre állnak,
- a megvalósítandó közpolitikai program releváns elméleten és ok-okozati összefüggéseken nyugszik,
- az ok-okozati kapcsolatok közvetlenek és csak kevés eltérítő hatás érvényesül,
- a megvalósítást független helyzetű intézmény vezérli, és ha más intézményeket kapcsol be a folyamatba, akkor az intézmények közötti függőségi viszonyok minimális mértékűek,
- a megvalósítandó célok – egészükben és részleteikben – pontosan ismertek és egyetértés alakul ki a megvalósítás szükségességét illetően. Ez az egyetértés megmarad a megvalósítási folyamat során,
- a megvalósítás során pontosan és részletesen körülírják minden résztvevő feladatait,
- a résztvevők a megvalósítás során együttműködnek és kölcsönösen tájékoztatják egymást a részletekről,
- azok, akik parancsok kiadására jogosultak, élnek ezzel a jogukkal.

Ezek az előfeltételek a „felülről-lefelé” modellben azt a célt szolgálják, hogy a megvalósításért felelős vezetőknek tanácsokat adjanak arról, hogy miként minimalizálhatják a megvalósítási folyamatban keletkező deficiteket.

2. A megvalósítási folyamat önállóságának másik, a szervezeti-intézményi sajátosságoktól eltérő összetevője a közpolitikák különböző természetéből adódik. Ez a felismerés Lowi közpolitikai tipológiájából indult ki. Lowi megkülönböztette a disztributív, a redisztributív és a regulatív politikákat (Lowi, 1971, 1973). A megvalósítási folyamatok elemzése során kiderült, hogy a redisztributív politikákat nehezebb megvalósítani, mint a disztributív politikákat és a regulatív politikák esetén a megvalósítás eredményessége attól függ, hogy milyen mértékben vannak a folyamatnak redisztributív következményei.

3. A „felülről-lefelé” modell követői a megvalósítás egyéb nehézségeire is rámutattak. Amilyen mértékben ugyanis bonyolultabbá váltak a megvalósítás szervezeti feltételei – egyrészt a közszolgáltatások nemzetköziesedése, másrészt a magánvállalkozások és a nonprofit szervezetek nagymérvű bekapcsolódásának következtében – oly mértékben növekedett az eredményes megvalósítás kockázata a bonyolult kapcsolatrendszerű hálózatok kiépülése miatt (Mountjoy-O'Toole, 1979).

A közpolitikai döntéshozatal és megvalósítás – különösen a jóléti állam válságtüneteinek felerősödése idején – a társadalmi nyilvánosság és közfigyelem homlokterébe került. Ez együtt járt azzal, hogy a megvalósítás eredményességének összetevője lett, hogy a közintézmények hogyan kommunikálnak a társadalmi rétegekkel. Mennyiben és milyen gyorsasággal veszik figyelembe a társadalmi igényeket, hogyan reagálnak a társadalmi nyomásra, mennyiben képesek a gondokat megosztani és nem utolsósorban mennyiben képesek tiszta és konzisztens kommunikációs eszköztár alkalmazásával a társadalmi rétegeket bevonni a döntéshozatalba és a megvalósításba egyaránt (Nixon, 1980).

A „felülről-lefelé” modellről összegzőképpen megállapítható, hogy fő funkciója az, hogy ráirányította a figyelmet a megvalósítási mozzanatok önálló szerepére a közpolitikai folyamatban. Ugyanakkor a közpolitikai folyamatok átfogó megközelítésénél kiderült, hogy a „felülről-lefelé” modellnek áthághatatlan korlátai is vannak.

és hol kezdődik a megvalósítás. Úgy tűnik, hogy a közpolitikai folyamat olyan egy darabból álló, varrat nélküli szövedék, amelyben a döntések, a programok konkretizálása, tartalmi átalakítása a megvalósítás során végig folyik. Vagyis lényeges, az alaporientációt érintő döntések történhetnek a megvalósítás során is.

A politikacsinálás hagyományos szemlélete a közpolitikai folyamatokra nem illeszkedik. Sőt azt is állíthatjuk, hogy lényeges döntések szükségképpen csak a megvalósítási szakaszban történhetnek meg, mert az érdekérvényesítő csoportokkal jelentkező konfliktusok egy része csak a megvalósítási szakaszban kezelhető, mert egy sor lényeges, a programmal összefüggő tény és összefüggés csak a megvalósítás során lesz érzékelhető, és végül, de nem utolsó sorban a közpolitikai programok megvalósítói sokszor jobban felkészültek a döntéshozatalra, mint bárki más a társadalomban és a politikai életben.

A politikacsinálás mozzanata tehát nagyon gyakran jelen van az úgynevezett megvalósítási szakaszban. Azt is mondhatnánk, hogy a politikacsinálás folytatódik a megvalósítás során. Ennek alapján eljuthatunk a közpolitikai folyamat olyan szemléletéhez, ahol az oszcilláció a jellemző a döntések és az akciók, a programok kialakítása és megvalósítása között. Ebben a szemléletben döntés és akció nem alkot két elkülönült szakaszt, hanem a közpolitikai folyamatban egyidejűleg létező, azt keletkezésétől végigkísérő, egymástól elválaszthatatlan, de mégis kétféle mozzanatot alkot. Ezen az alapon a közpolitikai folyamat olyan interaktív alkufolyamatnak tekinthető, amelyben a közpolitikacsinálók és a -megvalósítók a fő szereplők. Vagyis a közpolitikai programalkotás és megvalósítás kontinuumot alkot, amelyben a különböző időpillanatokban a hangsúly hol a programalkotáson, hol a -megvalósításon van.

A megvalósítási mozzanat tehát nem a döntéshozatal mechanikus következménye, hanem a közpolitika a megvalósítás során is fejlődik, új mozzanatokkal gazdagodik. A megvalósítás ezenkívül a tanulás, a felelősség és a bizalom-erősítés színtere és motívuma is.

A megvalósítási mozzanatok jelentőségét találoan fejezi ki Elmore kifejezése: „backward mapping”. Ezt a „visszafelé tervezés”, „visszafelé okoskodás” kifejezésekkel lehet magyarrá fordítani (Elmore, 1980). Ez azt jelenti, hogy a közpolitikai folyamatban előzetesen csak alaporientáció alkotható meg, és a különböző lehetőségek és programok közötti választás csak az

utólagos átgondolás fényében történhet meg, amikor a programok megvalósítása már megkezdődött és az anyagi kényszermechanizmusok és a társadalmi nyomásgyakorlás működésbe lépett. Csak ekkor, teljesítményhelyzetben lehet dönteni, sokszor csak ekkor manifesztálódott konfliktusokban. Vagyis az alapstratégia ismeretében nem szabad tovább okoskodni, neki kell kezdeni a megvalósításnak, mert a lényeges problémák úgyis csak ebben a folyamatban válnak érzékelhetővé és kezelhetővé.

A bürokrácia közpolitikai szerepének történelmi alakváltozásai

A megvalósítási mozzanatok szerepének előtérbe kerülése, sőt a dominancia feltételezése a közpolitikai döntéshozatalon belül nem érthető anélkül, hogy át ne tekintenénk azokat a történelmi változási tendenciákat, amelyek évszázadunkban a közszolgáltatásban, a bürokrácia szerepvállalásában, a bürokraták és a politikusok szerep- és munkamegosztásának gyökeres átalakulásában végbementek.

A múlt század utolsó harmadára az állam közpolitikai szerepvállalásának intézményi összetevői jelentősen megváltoztak. Fokozatosan kiépültek a bürokratikus intézmények, amelyek lépcsőről-lépésre felváltották és perifériára szorították a középkor korporatív alapon működő intézményeit.

Ez az intézményi dimenzióban zajló változás az állami feladatok megszorodásával és minőségi megváltozásával függött össze. Az új, pozitív karakterű és szolgáltató jellegű feladatok szakértelmet és minőségileg más szervezeti-technikai feltételrendszert követeltek. Ennek a változásnak volt az intézményes terméke a bürokratikus szervezet, amely Max Weber szerint úgy viszonyult a korporatív intézményekhez mint a gépi nagyipar a céhes iparhoz. A hierarchikus hatásköri rendszer és a funkcionális szakosodottság lehetővé tette, hogy a tömegméretekben jelentkező és összetett jellegű közpolitikai feladatokat gyorsan, pontosan és szakszerűen végezzék. A bürokratikus szervezetek technikai fölényben voltak a korporatív szervezetekkel szemben, és ezért a XIX.–XX. század fordulójától kezdve a szervezetek bürokratizálódása végbement a társadalmi élet egyéb területein is, és általános szervezethejlődési tendenciává vált.

A bürokratikus szervezetek kialakulását az állami szerepvállalásban az is szükségessé tette, hogy nemcsak hatékonyabban, hanem a társa-

dalom számára egyértelműbben és ezért ellenőrizhetőbben működtek. Sokan a múlt században – különösen az Egyesült Államokban – a bürokratikus szervezetekben látták a korrupció, a személyi összefonódás megakadályozásának-korlátozásának egyetlen lehetőségét.

Ezen a módon valóban sikerült megakadályozni azt, hogy a közszolgáltatások szűk, éppen hatalmon levő csoportok személyes hitbizományává váljanak és a különböző gyenge érdekérvényesítési képességekkel rendelkező csoportok kiszolgáltatott helyzetbe kerüljenek.

A bürokratikus szervezetek nemcsak a hatásköröket és a funkciókat különítették el célraorientált szemléletben, hanem olyan közalkalmazotti rendszereket hoztak létre, amelyben a hivatali pozíció a szakértelmen alapult és ezt írásos vizsgával, rögzített fizetési skálával, teljesítményhez és vizsgához kötött előléptetési rendszerrel biztosították.

A különböző jellegű szolgáltatási feladatokra különálló szakigazgatási szervezeteket hoztak létre és az infrastrukturális fejlesztést, valamint más pozitív feladatokat kivontak a laikus elem, a politikusok hatásköréből, és az adott területen szakismeretekkel, valamint vezetési-szervezési tapasztalatokkal is rendelkező szakemberekre bízta.

A bürokratikus modell a XX. század ipari társadalmában megfelelő intézményi keretnek bizonyult a közpolitikában. Megoldotta a tömegméretekben jelentkező, hasonló vagy azonos jellegű problémákat. Jól illeszkedett a tömegigényekre, személyes biztonságot, szolgáltatási stabilitást adott és megfelelt a méltányossági és egyenlősítési jellegű elvárásoknak.

A hierarchikus és centralizált, professzionális szakértelmen alapuló bürokráciák különösen nélkülözhetetlennek bizonyultak olyan válsághelyzetekben, mint a két világháború és a gazdasági világválság. Ezekben a helyzetekben a célok és a követelmények világosak és egyértelműek és általában széles körű társadalmi támogatást élveznek, a feladatok pedig felülről-lefelé irányuló munkamegosztásban oldhatók meg optimálisan.

A hetvenes években azonban a tudásintenzív gazdasági növekedési pályára történő ráfordulás és az információs társadalom fokozatos kiépülése idején a bürokratikus szervezetek nehézkesnek és lassúnak bizonyultak. A társadalmi környezetben a tömegigények differenciálódtak és a heterogén igények speciális csoportokhoz kötődött alakban jelentek meg. Az igényszintekben is eltérés

alakult ki és a kifejezetten minőségi jellegű igények érvényesítése tipikus jelenséggé vált.

A társadalmi elvárásoknak ez az alapokig ható átalakulási folyamata alkalmazkodási kényszerszerűen generált a közpolitika intézményrendszerében. A bürokratikus szervezetek kritikus megvilágításba kerültek. A centralizált irányítású, a törvényekhez és szabályokhoz való merev, sematikus jellegű ragaszkodás, a formák mindenáron történő betartásának szándéka az alkalmazkodási folyamat áthághatatlan korlátjának bizonyult. Működésük széles körű társadalmi elégedetlenséget váltott ki, éles kritikával illették a szolgáltatások nyújtásának hatékonyságát és eredményességét, a mindennapi működés diszfunkcionális és pazarló jellegét.

Ez az alkalmazkodási probléma – a világgazdasági korszakváltás során – először a magánvállalatoknál jelentkezett. A magánvállalkozások világában ennek folytán participatív vezetési rendszerek épültek ki, amelynek során a jogköröket decentralizálták, a hierarchikus függőségi láncokat lebontották, s a minőségi teljesítmény-követelményeket helyezték középpontba. A világgazdasági versenyképesség következménye ezt kérihetetlen szigorral kényszerítette ki.

Rövidesen kiderült azonban, hogy a világgazdasági versenyképesség hosszú távon társadalom-környezeti sajátosságokon alapul, és ezért az alkalmazkodási folyamat nem szorítkozhat a termelő-gazdálkodó szervezetek, a gazdaságpolitika világára, hanem a közpolitikai követelmények is új módon jelentkeznek. Ez nemcsak újfajta állami-közüntézményi szerepvállalást tesz szükségessé, hanem újfajta kapcsolatok kiépítése szükséges a közintézmények és a magánvállalkozások, valamint a közintézmények és a nonprofit szervezetek között. Vagyis nemcsak a feladatok változtak meg, hanem a közintézmények működésének egész külső kapcsolatrendszere is.

Ez alapvető, az egész közpolitikai intézményi rendszerre kiterjedő változásokat igényelt. A bürokratikus intézmények csak bizonyos feltételek esetén voltak fenntarthatók, különben az intézmények bürokratikus jellegének megváltoztatása vált szükségesszerűvé.

A változások a legalapvetőbb közintézményi rendszereket érintették: az oktatást, az egészségügyi és a szociális ellátást, a kommunális szolgáltatásokat.

A változások egyik kézzelfogható jele az, hogy a közintézményi szervezetek által nyújtott szolgáltatások helyett olyan komplex szolgáltatást nyújtó hálózatok épültek ki, amelyek köz-

intézmények, nonprofit szervezetek és magánvállalkozások különböző típusú kombinációiból állnak. Ha a hatékonyabb és eredményesebb ügyintézés érdekei megkövetelték, akkor maguk az önkormányzatok és a közintézmények alakítottak ki nonprofit avagy profitorientált szervezeteket.

A változások másik tünete az intézmények különböző funkcionális rendszereinek átalakítása volt. A költségvetési rendszer esetében ez azt jelentette, hogy lehetővé tették az egyes szervezeti egységek számára a költségvetési irányszámok közötti szabad átcsoportosítást és ezenkívül az évente megtakarított összegek közcélú felhasználását is. Az emberi erőforrásokkal való gazdálkodásban növelték az egyes szervezeti egységek és közalkalmazottak cselekvési autonómiáját, és a hierarchikus lánc erőzóját összekapcsolták olyan javadalmazási rendszerek kiépítésével, amelyek a teljesítménykülönbségek kifejezésére is alkalmasnak bizonyultak.

A változások további tünete a szolgáltatást végző szervezetek és a szolgáltatásra jogosultak közötti viszony természetének alapvető átalakítása. Ez egyik oldalról szolgáltató szemléletű stratégia és közalkalmazotti magatartás kialakítását jelenti, másik oldalról viszont magában foglalja a szolgáltatásra jogosult közösségek aktív, felhatalmazási jogosultságokat is tartalmazó bekapcsolását a szolgáltatás folyamatába.

Mindennek következményeként a vállalkozásszerű mozzanatok annyira elszaporodtak a közintézmények működésében, hogy az a gazdálkodási és az ellenőrzési folyamatok jellegében is fordulatot hozott. Olyan rugalmasan alkalmazkodó, ugyanakkor újító jellegű működési mód vált széles körűvé, amelyben a stratégiai prioritások jelentik a legfőbb integratív és tevékenységet orientáló erőt, amelyben tervszerűen kutatják a költségcsökkentési lehetőségek mellett a pénzüremtő költségeket is, amelyben a közpénzek elköltésében is vállalnak ésszerű kockázatokat, amelyben az ellenőrzés a formai kritériumok helyett a teljesítmény mérésére összpontosít.

A változások tartalmának és mértékének kifejezésére egyre inkább teret nyert a vállalkozói közintézmény megjelölés a bürokratikusan működő közintézmény alternatívájaként. Ez az új működési mód valóban minőségi változást jelent, de ugyanakkor ráépül a bürokratikus szervezetre és megőrzi a bürokratikus szerveződés értékeit. Ez annál is inkább szükséges, mert a vállalkozói szemlélet és módszerek közszolgáltatási szférában történő terjedése kétségtelenül hasznosnak bizonyult, de az is kétségtelen, hogy

a közszolgáltatási intézmények vezetésében nem lehet lemásolni a termelő szféra vezetési elveit és módszereit.

A modern bürokrácia és a hivatásos politika

Az a folyamat, amely a korporatív szervezetektől a bürokratikus szervezetek kialakulásáig végbe ment, a politika világában is érzékelhető volt. Max Weber az első világháború végén megjósolta, hogy a XX. században a politikai események alakulását két alaptendencia határozza meg. Az egyik a modern bürokrácia kiemelkedése, amely nemcsak növekvő államapparátust jelent, hanem technikailag-szakmailag képzett, karrierpályát befutó köztisztviselőket, a másik tendencia pedig a szakmailag képzett, hivatásos politikusok rétegének megjelenése, akik nem örökölt szociális státusuk révén válnak politikusokká, hanem a tömegpártokban megszerzett befolyásuk és az állampolgárok szavazatai alapján. Weber jóslata valóra vált, és a XX. század a politikában a professzionális pártpolitikusok és a szakképzett állami bürokraták évszázadának nevezhető. Ezek a kölcsönös feltételezettségi viszonyban álló, iker-tendenciák mindenütt fellelhetők, ahol modern közigazgatás épült ki.

A múlt század európai parlamentjei arisztokrata és dzsentri amatőrök gyülekező helyei voltak, akik a politikáért élnek, vagyis nem úgy mint a modern politikusok, akik viszont a politikából éltek. A XX. század végén ez a hagyományos „amatőr” politikus típus már csak elvétve fordul elő és helyükbe olyan politikus típus lépett, amelynek családi eredete a középosztályba vagy éppen a munkásosztályba vezet, magas szinten iskolázott, egész életére szólóan elkötelezett a politika iránt és életpályája részben összefügg saját pártjának választási szerencsésével, részben saját személyes sikerével. A politikus pozícióját a pártban és a törvényhozásban elfoglalt helyzete együttesen határozza meg. Változási tendenciát jelez, hogy a század első felében az európai parlamentekben a tömegpártok vették át az uralmat abban az értelemben, hogy kormányzati pozícióhoz csak párttagságon keresztül juthatott a politikus. A század második felében azonban a tömegpártok vezetésének „parlamentarizációja” is megfigyelhető, vagyis a pártpolitikai pozíciót erősítheti vagy gyengítheti a törvényhozásban vagy éppen a kormányzati munkában elért siker vagy kudarc.

A bürokrácia uralmának természetében is figyelemreméltó változások mentek végbe ebben

az évszázadban. A századelő liberális állama viszonylag kicsiny volt és a köztisztviselők többnyire adminisztratív jellegű irodai munkát végeztek. Századunkban azután szédületes ívű fejlődés ment végbe a bürokrácia terjedelmében és feladatainak tartalmában. A közkiadások húsz-harmincszoros nagyságrendűre növekedtek. Ez a növekedési ütem lényegesen meghaladta a bruttó nemzeti termék növekedésének ütemét. A brit közszolgálat például 1870-ben 50 000 főből állt. Ugyanez a szám 1970-re 800 000-re emelkedett. Úgy tűnik, hogy a modern bürokrácia a XX. század egyetlen, töretlenül és folyamatosan növekvő iparága.

A bürokrácia feladatai lényegében átalakultak. Napjainkban a köztisztviselőnek tudnia kell, hogy hogyan kell átstrukturálni egy hanyatló iparágat, hogyan kell megtervezni egy társadalombiztosítási szempontból korrekt nyugdíjrendszert, el kell döntenie, hogy hová kell egy pályaudvart vagy valamilyen más középületet építeni, tudnia kell, hogy hogyan szorítható korlátok közé az infláció. Ebben a folyamatban a közintézmények nemcsak növekvő mértékben specializált és magas szintű szaktudáson alapuló szervezetekké nőttek ki magukat, hanem megkérdőjelezhetetlen hatalommá is váltak.

Ezzel a modern politikai rendszerekben olyan hatalommegosztás jött létre a köztisztviselők és a politikusok között, amely sem a korábban létező politikai rendszerekben, sem a világ többi részén fennálló politikai rendszerekben nem tapasztalható. A fejlődő világ országaiban használják a „törvényhozás“, a „köztisztviselő“ megjelöléseket, de emögött nem húzódik meg az a különbség, amely a modern bürokrácia és a hivatásos politikus között fennáll. A modern államban viszont olyan hatalommegosztás jött létre a politikus és a köztisztviselő között, amely kifejezi a hatalmi berendezkedés lényegi természetét és egyben olyan alapfeszültséget tartalmaz, amelynek hátterében a hatékonyság-eredményesség és a demokratikus felelősség egymásnak ellentmondó imperatívusza áll.

Ennek a problémakörnek könyvtárnyi irodalma van. A szakirodalom központi kérdése, hogy hogyan tett szert a köztisztviselő hatalmi pozícióra, mi húzódik meg e folyamat hátterében, és tulajdonképpen miben is különbözik egymástól a hivatásos politikus és a szakképzett bürokrata? Más szavakkal: kik csinálják tulajdonképpen a politikát?

1. A századfordulón még divatos álláspont szerint a politikusok és bürokraták közötti mun-

kamegosztás egyszerűen modellezhető: a politikusok „csinálják“ a politikát, a köztisztviselők pedig adminisztrálnak, azaz igazgatnak. Más szavakkal: a politikusok döntéseket hoznak, a bürokraták pedig végrehajtják azokat. Ezt a munkamegosztást Woodrow Wilson, a későbbi amerikai elnök úgy jellemezte, hogy az adminisztratív kérdések nem politikai kérdések. Ezek inkább olyan igazgatási folyamatok, amelyek a politikai életnek csak olyan értelemben részei, hogy a megvalósítás módját tartalmazzák, vagyis az igazgatás olyan gépezet, amit a politikusok kívülről irányítanak. Ezt a szemléleti nyomvonalat követi Frank Goodnow, aki a politikát a közakarat kifejeződésének, az igazgatást pedig a közakarat végrehajtásának tartja. Luther Gulick hasonló szemléleti közelítésben figyelmeztet arra, hogy milyen hatékonysági korlátok származhatnak abból, ha az igazgatási folyamatokba politikai szempontok keverednek.

Ezen az alapon a XX. század első felében kialakult a köztisztviselők politikai semlegeségének mítosza. Ez lehetővé tette számukra, hogy beavatkozzanak a politikai folyamatokba anélkül, hogy politikailag felelőssé tehetőek lehetek volna, hiszen a hivatalos ideológia szerint csak a végrehajtásért voltak felelősek. A mítosz alapján a politikusok mozgástere is megnövekedett, és képesek voltak rejtett módon a kormányzati folyamatokba is beleavatkozni.

Max Weber a fent jellemzett felfogást olyan ideáltípusos munkamegosztásnak tekintette a politikusok és a köztisztviselők között, amely a gyakorlatban megvalósíthatatlan. Egyrészt utalt arra, hogy a valóságban nincsenek tiszta igazgatástechnikai döntések, hiszen minden döntésnek van politikai mozzanata. Másrészt ha választott politikusok kerülnek vezető kormányzati pozíciókba, akkor a politikai elgondolások megvalósítható politikai programokká történő átalakítása során jelentős mértékben függnek a bürokrácia szakértelmétől. Vagyis a választott, hivatásos politikus könnyen a „dilettáns“ szerepkörében találhatja magát. Harmadrészt a modern bürokrácia hatalmát mutatja, hogy növekvő mértékben befolyásolja a törvényhozási folyamat tartalmát. Sőt napjainkban nem egy modern államban a törvények kezdeményezési joga is jórészt a bürokraták monopóliumává vált. Vagyis nemcsak a törvények tartalmának kialakításában meghatározó a modern bürokrácia szerepe, hanem a törvényhozási folyamat megtervezésében is.

A modern bürokrácia tisztában van vele, hogy nem korlátozhatja tevékenységét a politikai

végrehajtására, és most már a politikusok többsége is elismeri, hogy kívánatos ha a köztisztviselők a politika „csinálásának” folyamatában is tevékenykednek.

2. Ezen a ponton vetődik fel az a kérdés, hogy amennyiben a köztisztviselők a gyakorlatban a hatalmi-politikai folyamatok részeseivé váltak, akkor van-e különbség, és ha van, akkor miben áll a különbség a köztisztviselő és a politikus szerepe között?

A szakirodalom közkeletű válasza erre a kérdésre az, hogy a köztisztviselő hozza magával a tényeket és a tudást, a politikus pedig az érdekeket és az értékeket. A köztisztviselő a semleges szakértelem alapján azt kérdezi, hogy működőképes-e a megoldás, míg a politikus a politikai érzékenység alapján azt kérdezi, hogy van-e a megoldásnak társadalmi vonzereje: Vagyis a köztisztviselők a politika technikai értelemben vett hatékonyságáért felelősek, amíg a politikusok a választópolgárok felé történő elszámolásáért vállalják a felelősséget. Ez a felfogás Herbert Simon tanain alapul. Eszerint az emberi döntések lényegében adott premisszákból történő következtetéselevonást jelentenek. Miután a politikai döntések alapját sokféle premissza képezi, ezek kétféle típusba sorolhatók: a tényjellegű (leíró) és az értékelő jellegű (preferenciát tartalmazó) premisszákra, és a döntési folyamatokban is elkülöníthetők a tényszerű és a morális mozzanatok. Herbert Simon szerint a premisszákat és a döntések tényszerű mozzanataihoz kapcsolódik a köztisztviselők szakértelme és az értékelő jellegű etikai mozzanatokhoz kapcsolódik a választott intézmények felelőssége választóik előtt.

A politikusok és a köztisztviselők közötti együttműködésben kétféle szemlélet találkozik: a „politikai racionalitás” és az „igazgatási racionalitás” szemlélete. A kétféle szemlélet érintkezése feszültségeket generál, mert a politikus döntéshozók – akik célok érvényesítését tekintik fő feladatuknak – gyakran türelmetlenek vagy felületesek a tények kezelésében, amíg a másik oldalon a köztisztviselők – ahogyan erre Karl Mannheim találóan rámutatott – a politikai problémákat állandóan operacionalizálható igazgatási problémákká igyekeznek átalakítani, ami kétségtelenül szükséges és hasznos tevékenység a politikában. Azonban ez nem jelenti azt, hogy a politikai problémák tökéletesen kifejezhetők az igazgatás nyelvvel és képeivel. Természetesen igaz a tétel fordítottja is: az igazgatási problémák sem fejezhetők ki tökéletesen a politika értékelő-érdekérvényesítő tatományában.

Ebben a szemléletben a munkamegosztás a köztisztviselők és a politikusok között már a politikai döntéshozatal folyamán belül megy végbe. A munkamegosztás ideáltipikus esetben azt jelenti, hogy a politikusok érdekeket érvényesítenek a társadalom által megfogalmazott elvárások, érdekérvényesítő mechanizmusokban artikulált érdekek figyelembevétele alapján. A köztisztviselők is érdekérvényesítéssel foglalkoznak, de nem úgy, hogy a társadalom érdekartikulációs folyamataihoz kapcsolódnak, hanem azon az alapon, hogy elemzik és értékelik azokat az információkat, amelyek tudományos, művészi avagy publicisztikai kontextusban az érdekeket kifejezik. A köztisztviselő ennek során már nem marad semleges az egyes, sokszor egymásnak ellentmondó érdekekkel szemben. Preferenciáit érvényesíti a döntéshozatali folyamatokban. Azonban semleges vagy inkább pártatlan marad abban az értelemben, hogy nem alakít ki kapcsolatokat a társadalomban intézményesített vagy alkalmilag megszerveződött érdekérvényesítő törekvésekhez. Vagyis a modern bürokrácia XX. századi szerepvállalásának első szakaszában a bürokrácia – ideáltipikus felfogásban – még semleges az érdekek szövevényében, a második szakaszban azonban már nem semleges, de ugyanakkor pártatlan, mert az érdekérvényesítő mozgalmakban még nem foglal állást.

Az imént láttuk be, hogy a modern bürokrácia a mindennapi gyakorlatban nem volt képes az ideáltipikus modell fenntartására, és befolyásolni kényszerült a döntéshozatali folyamatokat.

Ugyanez érvényes a második szakaszra. A köztisztviselők nem maradnak meg az érdekérvényesítés technokrata jellegű szemléleténél. A közintézmények csak úgy képesek legitimitásukat és hatékony működésüket megőrizni, ha az érdekérvényesítő mozgalmakkal is kapcsolatot alakítanak ki. Ez részben azért is megtörtént, mert a politikusok – különösen depressziós vagy válságos helyzetben – képtelenek konszenzust kialakítani a különböző érdekek között. Konszenzus hiányában viszont a társadalmi csoportok a szolgáltató közintézményeket támadják érdekeik fogyatékos érvényesítéséért. Ez vezet végül is oda, hogy a közintézmények – részben önvédelmi okokból – megkezdik az érdekérvényesítési mozgalmak felé történő tájékozódást, sőt elkezdik az érdekek mozgósítását és az érdekkövetelések közvetítését a törvényhozás felé. A klaszikus szereposztás tehát fonákjára fordul, és már nem a politikusok közvetítik az érdekköveteléseket a közintézmények felé.

3. A modern bürokrácia szerepvállalásának harmadik szakaszában a politikusok és a köztisztviselők egyaránt a politika „csinálói”. Azonban egyfajta munkamegosztás mégis megfigyelhető. Eszerint a politikusok az átfogóan és diffúz módon jelentkező, szervezetlen érdekeket artikulálják, míg a köztisztviselők a szervezett állampolgári csoportok célraorientált érdekeivel foglalkoznak. Így a politikusokról szenvedélyes, pártos kép bontakozik ki a társadalomban, a köztisztviselő pedig ezzel ellentétben szerény, mértéktátó, pragmatikus tényezőként jelenik meg. A politikusok visznek innovatív energiát a politikai rendszerbe, amíg a köztisztviselők az ellentétes erők és cselekedetek közötti politikai egyensúlyt biztosítják.

A politikusok és a köztisztviselők tehát együttesen érvényesíthetnek – politikai és igazgatási eszközöket alkalmazva – stratégiai irányvonalat. A köztisztviselő csak az érdekek iránti megfelelő szintű politikai érzékenység esetén képes eredményesen tevékenykedni. Azonban csak olyan csoportok érdekérvényesítési mozgalmával és törekvéseivel kerül kapcsolatba, amelyek munkájával, feladatkörével kapcsolatosak. Ez általában rendszeres információcserét jelent, és a politikai nyomás gyakorlásának szándékával fellépő csoportok bekapcsolását a döntés-előkészítési folyamatokba.

Ugyanakkor a köztisztviselők kapcsolatai az érdekartikulációs mozgalmakkal rendkívül szelektívek, egyértelműen a munkafeladatoknak vannak alárendelve. Vagyis a köztisztviselők kapcsolatrendszeréből csak szegmentált mozaikok rakhatók egymás mellé, és az érdekek bonyolult szövevényének a társadalom egészében jelenlevő rendszere nem ragadható meg.

Egy másik megkülönböztető sajátosság, hogy a köztisztviselők statikusan közelítenek az érdekekhez, vagyis a meglevő állapotokat rajzolják fel. A politikusok viszont az érdekviszonyok változásait, a változás dinamikáját ragadják meg és képesek destabilizáló politikai erők mozgósítására is.

A politikusokat olyan ideálok és pártszenvédek mozgatják, amelyek a köztisztviselőtől teljesen idegenek. A politikusoknak és a köztisztviselőknek egyaránt szükségük van politikai készségekre, de a készségek nem azonosak. Ebben a harmadik szakaszban a politikus és a köztisztviselő már ugyanahhoz a fajhoz tartozik, de nem tartozik ugyanahhoz a fajtához. A politikus természetes közege a politikai pódium, a köztisztviselő a bizottsági kerekasztal.

A politikus a nyilvánossággal áll kapcsolatban, vagy csoportok érdekeiben tájékozódik és a feszültséggel teli, konfliktusos alaphelyzetek feltárásában érzi magát elemében. Ezzel ellentétben a köztisztviselő a félig rejtett nyilvánossággal is kapcsolatot talál, otthonosan mozog a hátsó bejáraton is, és nem a feszültségek feltárásában, esetleg kiélekezésében, hanem a konszenzusos megoldások kimunkálásában bontakoznak ki politikai készségei.

Ha az elmúlt évszázad politikusi és köztisztviselői tipológiáját összehasonlítjuk, akkor szembevető a konvergencia a két típus között. Az első szakaszban, a századfordulón a köztisztviselői gyakorlatban a weberi felfogás érvényesült. A század közepére azonban a második szakasz jellegzetességei domináltak a köztisztviselői gyakorlatban, vagyis a köztisztviselők politikai érdekeket rangsoroltak és azokat különböző értéktételezésből fakadóan különbözőképpen kezelték, azonban az érdekérvényesítő törekvésekkel és mozgalmakkal való kapcsolat nélkül. A harmadik szakaszban, amely az elmúlt évtizedekben alakult ki, a köztisztviselők már a társadalom érdekartikulációs mozgalmával is kapcsolatrendszeret létesítettek, és a különbség már csak annyiban érzékelhető, hogy a köztisztviselők munkafadataik alapján, szelektív módon szűk, célraorientált és szervezett érdekérvényesítő törekvésekkel állnak kapcsolatban.

Ebben az értelemben jogos tehát a bürokrácia „átpolitizálódásáról” és a politika „bürokratizálódásáról” beszélni. A jelen és a közeli jövő kérdése az, hogy a konvergencia kiteljesedik-e és ebben az esetben létrejön a köztisztviselő és a politikus tevékenységének összeolvadása, avagy a konvergencia folyamata lezáródik és újabb típus már nem jön létre a politikus és a köztisztviselő életpályájának, tevékenységének a jelenlegi évszázadban tapasztalható hasonulási folyamatában.

Irodalom

- Hargrove, E. C.: *The Missing Link*. The Urban Institute, Washington, D. C. 1975
- Pressman, J.-Widavsky, A.: *Implementation*. University of California Press, Berkeley, 1973
- Selznick, P.: *TVA and the Grass Roots*. University of California Press, Berkeley, 1949
- Hogwood, B. W., L. A. Gunn: *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, Oxford, 1984
- Lowi, Theodore Jay: *Politics of disorder*. 1971
- Lowi, Theodore Jay: *Legislative politics USA*. 1973
- Mountjoy, R. S.-L. J. O'Toole: *Towards a Theory of Policy Implementation: An Organisational Review*. *Public Administration Review*, 1979
- Nixon, J.: *Importance of Communication in the Implementation of Government Policy at the Local Level*. *Policy and Politics*, 8 (2, 1980)
- Elmore, R.: *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. *Political Science Quarterly*, 94, 1980
- Michels, R.: *Political Parties*. Constable, London, 1915